



TITLE:

# 高橋財政下における地方財政の再編成(1)

AUTHOR(S):

藤田, 安一

---

CITATION:

藤田, 安一. 高橋財政下における地方財政の再編成(1). 経済論叢 1989, 143(2-3): 189-212

ISSUE DATE:

1989-02

URL:

<https://doi.org/10.14989/134287>

RIGHT:

# 高橋財政下における地方財政の再編成 (1)

藤 田 安 一

## I 問題の所在

イギリスの経済学者 W. A. ルイスは、その著 *Economic Survey 1919-1939* を、次のような文章で書き出している。

「1918年11月に第一次世界大戦が終わり、1939年9月に第二次世界大戦が始まった。将来の歴史家にとっては、この間の21年は、人類史において最も悲惨で、最も刺激的で、かつ最も創造的な時期に見えることであろう。社会的変化を取り上げてみるだけでも、次のようなことがあった——共産主義、ファシズム、国際連盟といった政治の新模式が現われた。空前の大量失業が発生し、これを取り除くための大実験が行なわれた。……この時期に生じた一切の事柄は、1918年以前の時期にその根源をもっており、また以前の文明にその類例を見出すことができる。しかし、21年という期間にこれほど多くのことが経験された時期は、ほかにはほとんどないであろう。そしてわれわれの大部分は、ともかく、われわれやわれわれの子供たちが、このような刺激的な時代を二度と経験しないように希望している。」<sup>1)</sup>

私が本稿で対象とする1930年代の財政も、ある意味ではルイスの言うように最も刺激的で創造的ではあるが、人類が二度と体験してはならないものである。昭和恐慌から戦時下にかけて、わが国でファシズムが台頭する過程は、財政面では、満州事変を契機に軍事予算を膨張させ、国民経済を統制する手段としての財政へ大きく傾斜していく過程であった。この間、地方財政は国政委任事務

1) W. Arthur Lewis, *Economic Survey 1919-1939*, London, 1949, 石崎昭彦・森恒夫・馬場宏二訳『世界経済論』新評論, 1969年, 9ページ。

費の重圧によって弾力性を失っていくばかりか、地方債の累積による財政の赤字構造を一挙に顕在化させ、中央政府への依存を決定的に強めていくことになる。

地方財政のこのような姿が、なぜ、どのようにして生じたのか。本稿は、この点の解明を目的とした地方財政史研究である。

近代日本の地方財政史研究の基礎は、藤田武夫氏によって確立されたといつてよい。氏の「日本地方財政制度の成立」(岩波書店、1941年)、および「日本地方財政発展史」(河出書房、1949年)は、わが国の地方財政史研究にとって、今日なほ、最も重要な文献の一つとなっている。

しかし、最近顕著な兩大戦間期における日本資本主義研究の深まりは、この時期の財政史研究にも反映され、藤田武夫氏の地方財政史研究に反省を加えるものとなってきた。たとえば大石嘉一郎氏は、戦前のわが国における地方財政の官治的性格を詳細に検討された藤田武夫氏の研究業績を高く評価しながらも、その問題点を次のように指摘されている。

「そのように戦前日本の地方財政の官治性を強調するのみでは、その機能の段階的変化を明らかにすることができないこと、当面の課題に即していえば、昭和恐慌を画期として地方財政がファシズム体制、ないし国家独占資本主義体制の一環にいかにか組み込まれていったかを、積極的に解明しえないことに、最大の問題点があると思われます。」<sup>2)</sup>

通説として、大石嘉一郎氏のいう国家独占資本主義体制のもとに地方財政が組み込まれた画期は、わが国の場合、1940(昭和15)年戦時下の税制改革にとりなう地方分与税制度の成立におかれてきた。なぜなら、税源を国家が独占しながら財源再分配をつうじて、地方財政の中央集権的統制を一挙に強化したのが、この制度であったからである。

本稿では、この地方分与税制度成立過程の前史に焦点をあて、昭和恐慌を契機とする日本地方財政構造の段階的変化と、その特徴を明らかにする。この作

2) 大石嘉一郎「昭和恐慌と地方財政」『社会科学研究』第28巻4・5合併号、1977年、289ページ。

業を通じて、わが国の地方財政が、いかにして国家独占資本主義体制に組み込まれたか、を解明する理論的かつ実証的な手がかりを得ることを意図している。この解明は、戦後改革にもかかわらず、第二次大戦後に継承される地方財政構造の特徴を明らかにすることにもつながるであろう<sup>3)</sup>。

結論を先どりしていえば、突如として地方分与税制度の成立による全般的な地方財政調整制度が生まれてきたわけではない。この制度の成立にあたっては、それを必然化した歴史的経過を考える必要があり、昭和恐慌下の高橋是清蔵相の手による地方財政政策の展開が、一つの前史をなすという事実である。その場合、昭和恐慌対策として、いわゆる「高橋財政」の下に取り組まれた時局匡救事業に注目したい。なぜなら、当時、政府の主要な農村恐慌対策が、①米価維持、②負債整理、③時局匡救事業を三つの柱とし、このうち大黒柱が時局匡救事業であったという理由からだけではない。後述するように、膨大な国家および地方予算がこの事業に費され、地方財政構造に与えたインパクトは強大なものであったからである。

言うまでもなく、歴史上、1940年の地方分与税制度<sup>4)</sup>の成立は、それに先立つ1936年の臨時町村財政補給金制度<sup>5)</sup>と、翌年37年の臨時地方財政補給金制度<sup>6)</sup>につづく帰結であった。地方分与制度の成立に帰着する、これら一連の地

3) 戦後財政改革の最大の課題は、日本帝国主義の財政基盤を解体し、非軍事化と財政民主主義を保障する財政構造を確立することであった。しかし、他方では、戦時下で形成された租税構造や地方財政調整制度は、独占資本主義段階の税財政構造としての特徴をもち、戦後に引き継がれることになる。

4) 地方分与税制度は、国税として徴収された地租・家屋税・営業税を道府県に配分する還付税と、所得税・法人税の徴収額の100分の17.38および入場税・遊興飲食税徴収額の100分の50の合計を、道府県に100分の62、市町村に100分の38の割合で配分する配付税から成る。この制度は、税源の地方への移譲による財政力の強化ではなく、税源を国家が独占しながら、財源再配分をつうじて地方行財政の中央集権的統制を強化するものであり、戦後の地方交付税制度の原型をなすものである。

5) 臨時町村財政補給金制度は、1936（昭和11）年度かぎりの臨時的応急的措置として成立し、交付総額は2000万円であった。先の内務省案（1932年に内務省より提案された「地方財政調整交付金制度綱案」をさす）に比べると、かなり後退した内容ではあるが、日本最初の地方財政調整制度であった。

6) 臨時地方財政補給金制度は、前年の臨時町村財政補給金制度が文字どおり町村を対象にしていたのに対して、道府県もその対象となった。交付総額も飛躍的に増加し、道府県に2,750万円、

方財政改革の前提となったのは、深刻な地方財政の赤字問題であり、背後で着々と進行していた地方財政危機の激化であった。この地方財政の赤字構造は、私見によれば、高橋財政下における時局匡救事業の遂行そのものによって、その累積的拡大の基盤が形成せられたのである。

以上の点をふまえ、問題の所在を整理するとつぎようになる。

国家独占資本主義体制に組み込まれるわが国の地方財政構造の基盤が、高橋財政期に準備されたという観点から、滋賀県を素材として、高橋財政下、昭和恐慌対策として実施された時局匡救事業が、地方財政構造に与えた影響の大きさに注目し、この事業による地方財政再編成の内容とその特徴をつかみ、それ以前の地方財政との段階的な変化を明らかにしたい。

## II 分析視角

では、高橋財政下の時局匡救事業による地方財政の再編成を分析する際、いかなる視角から接近すべきであろうか。

時局匡救事業は、救農土木事業と経済更生運動を二本柱にして、1935年以降に継続実施した土木事業の一部を除き、基本的に1932年から34年までの3年間とり組まれた。この間に支出される予定事業費16億円は、ほぼ当時、国家の年間一般会計支出総額に匹敵する大規模なものであったが、経費面からみれば、経済更生運動関係の支出に比し、救農土木事業がその圧倒的部分を占めていた<sup>7)</sup>。それゆえ、本稿で研究対象とする救農土木事業に関していえば、時局匡救事業は、国家及び地方両財政支出の増加に係わる問題であるかのように思われがちである。事実、従来から時局匡救事業を国庫補助金の展開と関連させ、地方財政の国庫財源への依存強化、ために中央集権化の一層の進展として理解

〳市町村に7,250万円、合計1億円を地方団体に交付するものである。この配分は、一部は課税力に逆比例し、一部は減税必要分にに応じて交付することになっていた。

7) 国の一般会計に計上されている時局匡救事業費のうち、農村経済更生施設費は、1932、33、34年の3年間における時局匡救事業総額4億9413万1千円の、わずか1.9%にあたる977万4千円にすぎない。

されることが多かった。

確かに、これは誤りではない。しかし、時局匡救事業はその性質上、財政支出に関する範囲内だけでは、とうてい目的を達しえるものではなかった。巨額な予算は、それを遂行するのに行政機構の整備を必要とするであろう。さらに、この種の経費支出は、金融市場に大きな影響を与えるために、適正な金融政策の実施をせまるものである。したがって、時局匡救事業による地方財政の構造変化には、財政面はもちろんのこと、行政および金融面での影響を切り離して分析することはできない。

なるほど、地方財政を規定する要因としては、その他にも地域の産業構造から納税者の生活水準に至るまで、さまざまな要素が考えられよう。しかし、この期の1930年代は、わが国で資本主義体制のもつ問題点が昭和恐慌の勃発を契機に一層顕在化した段階であり、国家が経済過程に財政・金融政策を駆使して強力に介入する一方、地方団体に対しては、行財政政策および金融政策をテコとして、地方財政の再編成を強力に推し進めた時期でもある。

以上の意味において、国家の行政、財政、金融政策が昭和恐慌期以降の地方財政のあり方を規定する最も重要な要素であった、と言えよう。とくに、これまでの時局匡救事業の研究においては、この事業が地方の行政機構をどのように再編成したかについて、十分とり扱われてこなかった。そこで本稿では、時局匡救事業が滋賀の県行政機構に与えたインパクトの大きさに注目し、もって、行政と財政とを一体として把握することを重視した。

事実、昭和恐慌の農村対策として打ち出された時局匡救事業は、第一に、行政面では、国政委任事務の増加を招き、これが地方行政機構の整備を不可避にし、ために地方経費の増大による地方財政の圧迫をもたらした。

第二に、財政面では、それまで臨時的に地方団体に与えられていた国庫補助金が、時局匡救事業を契機に量的に急増したのみならず全面的に展開し、地方団体の重要な財源として定着した。このため、地方財政は国庫財源への依存にともなう中央集権化をますます強めていった。

第三に、金融面では、時局匡救事業経費の地方負担分を起債によって調達するという方式のもとに、低金利政策を基礎とする大蔵省預金部資金の地方債引き受けが、広範に実行された<sup>8)</sup>。その結果、大規模な地方債の累積と、地方財政危機の激化を招くことになった。

時局匡救事業は後に詳しくみるように、以上三者の相互緊密に関連し合う体系だった政策によって遂行されたものである。では、時局匡救事業を展開基盤とする行政——財政——金融、この三者が一体となった三位一体的政策によって、いかにして、中央集権的・官僚主義的地方財政への強化と再編がすすめられたのか、その論理構造と特徴はなにか。さらにまた、こうして再編成された地方財政が、いかなる意味で、戦時体制下における地方分与税制度の成立にむかう、地方財政改革の基盤を準備したといえるのであろうか。

この視角からの分析が、本稿の主題をなす。

### III 昭和初期における滋賀県の位置

#### 1 滋賀県の産業構造と農村経済

ところで、以上のような視角から具体的な分析に入る前に、滋賀県を素材とする理由について述べておこう。

言うまでもなく、時局匡救事業は府県および市町村を手足として実施された。そのために、特定地域をとりあげて、時局匡救事業が地方財政に与えた影響を考察する意義は大きいと考える。では、なぜ滋賀県を素材に選んだのか。本稿の課題に必要な限りで、滋賀県の位置づけを簡単にしておこう。

大正末期まで、常に滋賀県産業の首位を占めていたのは農業であった。だが、1919（大正8）年をピークに農業生産額が低下する。他方で、工業生産額が第

8) この点を分析したものとして、以下の文献を参照。吉田 震太郎『大蔵省預金部・政府出資』（大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第12巻）東洋経済新報社、1962年。同「高橋財政下の地方財政」高橋幸八郎編『日本近代化の研究』東京大学出版会、1972年。同「地方財政と預金部資金」『経済学論集』第21巻1号、1953年。金澤史男「預金部資金と地方財政」『社会科学研究』第37巻第3・6号、1985・1986年。

一次世界大戦を契機に急伸し、昭和元年を境にして農工の順序が完全に逆転する。以降、第1表に示されているように、両者の開きはますます拡大していった。琵琶湖の豊かな水量と、人絹産業に適した水質を利用して、旭ペンベルグ、東洋レーヨン、東洋紡など新興化学工業が発展し、1929（昭和4）年遂に滋賀県は、全国人絹生産量の六割を産出する「人絹王国」に成長するのである。

しかし、昭和初期の滋賀県は、なんといっても、まだ農業従業者が県下就業者人口のうちの圧倒的部分を占めていた。たとえば、1930（昭和5）年の農業人口は20万6千人で、県下の就業者総数34万3千人の実に6割を占め、他の産業就業者数を圧倒している。そのため、同年の第一次産業人口が、県下総就業者

第1表 産業別総生産額の推移

	1924 (大13) 年		1925 (大14) 年		1926 (大15 昭元) 年	
	実 数	比 例	実 数	比 例	実 数	比 例
農 産 物	77,570,660	48.24	74,190,187	46.25	68,771,465	43.94
畜 産 物	5,040,201	3.13	5,391,770	3.36	5,324,704	3.40
工 産 物	70,694,915	43.97	74,042,893	46.16	76,109,033	48.64
林 産 物	5,043,051	3.14	4,173,985	2.60	3,983,090	2.54
鉱 産 物	887,663	0.55	955,042	0.60	671,588	0.43
水 産 物	1,558,102	0.97	1,641,186	1.03	1,645,338	1.05
総 数	160,794,592	100.00	160,395,063	100.00	156,505,218	100.00
	1927 (昭2) 年		1928 (昭3) 年		1929 (昭4) 年	
	実 数	比 例	実 数	比 例	実 数	比 例
農 産 物	61,961,143	40.23	57,557,331	36.64	58,556,287	36.86
畜 産 物	4,986,866	3.24	6,128,957	3.90	5,053,691	3.18
工 産 物	80,366,832	52.18	86,961,144	55.35	89,665,074	56.44
林 産 物	4,067,798	2.64	3,730,192	2.38	3,054,880	1.92
鉱 産 物	746,810	0.49	745,065	0.47	710,176	0.45
水 産 物	1,885,889	1.22	1,980,958	1.26	1,830,018	1.15
総 数	154,015,338	100.00	157,103,647	100.00	158,870,126	100.00

（出所）大正13年から昭和4年までの各滋賀県編『滋賀県統計全書』より作成。



者数の60%以上を占め、全国平均を10%も超えていた。

昭和初期（たとえば昭和5年）の県農業生産の主体は、約9万戸の農家のうち70%を占めていた専業農家であった。これを自小作別農家戸数でみると、自作農家約3万1千戸（全体の34%）、自小作農家3万8千戸（42%）、小作農家2万2千戸（24%）となっていた。また、昭和初期の農家数を経営耕地規模別にみると、5反以上1町未満が最も多く、1930（昭和5）年にはこの階層が総農家戸数の40.77%を占め、ついで5反未満が31.49%、1町以上2町未満層が26.8%を占めていた。2町歩以上の階層は850戸で全体のわずか1%にすぎず、5町歩以上はたったの8戸であった。

戦前の農村では、日本資本主義の半封建制を規定する要素として、地主—小作関係が重大な問題となっていたが、滋賀県の場合には、東北地方や新潟県などに多数存在していた「東北型」の大地主は少なかった。1930（昭和5）年の県下耕地所有戸数状況を見ると第2表のように、5～10町歩未満で657戸、10～50町歩未満で136戸、そして50町歩以上でわずか5戸となっており、中小規模の在村型地主が多いという特徴をもっていた。

第2表 耕地所有戸数の推移

	総 数	5反未満	5反以上 1町未満	1町以上 3町未満	3町以上 5町未満	5町以上 10町未満	10町以上 50町未満	50町以上
1929(昭4)年	85,119	42,145	22,901	17,232	2,039	666	131	5
1930(昭5)年	84,896	41,928	22,724	17,437	2,009	657	136	5
1931(昭6)年	86,105	42,699	22,985	17,646	2,017	619	134	5
1932(昭7)年	86,271	42,328	23,271	17,972	1,946	614	135	5
1933(昭8)年	86,729	41,853	23,960	18,133	2,041	609	128	5

（出所） 滋賀県編『昭和8年滋賀県統計全書』p.361。

次に第3表は、県下各農産物の総価格とその推移をみたものである。この表から滋賀県の主要農産物は、なによりもまず米であり、農産物価格全体の約70%、第二位が蕎麦で約10%を占めていることがわかる。

「米」は年々生産額を低下させながらも、常に首位を維持してきたばかりでは

第3表 主要農産物価格の推移

	1926(大15)年		1927(昭2)年		1928(昭3)年		1929(昭4)年	
	実数 円	比例	実数 円	比例	実数 円	比例	実数 円	比例
米	49,625	72.16	46,209	74.58	41,009	71.25	40,765	69.61
繭	6,464	9.40	4,647	7.50	5,039	8.75	5,637	9.63
蔬菜類	3,027	4.40	3,130	5.05	3,456	6.00	3,564	5.92
桑葉	3,934	5.72	2,728	4.40	2,480	4.31	3,186	5.44
麦	1,657	2.40	1,396	2.25	1,427	2.48	1,362	2.33
緑肥作物	1,061	1.54	1,024	1.65	1,133	1.97	1,147	1.96
その他	3,003	4.36	2,827	4.56	3,013	5.23	2,895	4.94
総数	68,771	100.00	61,961	100.00	57,557	100.00	58,556	100.00

(出所) 滋賀県編『昭和4年滋賀県統計全書』p.386。

ない。全国との比較においても、質量ともに優秀であった。いま10アール当りの収穫量について、全国的な立場から滋賀県の順位をみたものが、つぎの第4表である。

みるごとく、1926(昭和元年)年から1939(昭和14)年までの間に、滋賀県は全国で6位以内入賞を9回も勝ちえている。特に昭和恐慌前の数年間は、毎年上位を独占していた。これは、「本県の土地が肥沃であり、また気温が温暖でかつ低温や暴風雨などの自然災害を被ることが比較的少ない」<sup>9)</sup>ためである。それだけに米の品質も良く、滋賀県は江州米の産地として、「近畿の米倉」と言われてきた。

米の次に、滋賀県の農業を支えてきたのは「繭」である。県下の農家に養蚕業が定着したのは、大正時代の老幼婦女労力の副業としてであった。以降、生産技術の進歩と順調な繭価の伸びに刺激され、県下の養蚕戸数は著しく増大した。1925(大正14)年には、農家戸数に対する養蚕戸数の割合は30%にのぼり、滋賀県は繭生産の中堅的生産県として、昭和を迎えるのである。

以上、昭和初期の滋賀県は、農業県から工業県への過渡期に位置していたと

9) 滋賀県編『滋賀県史・昭和編』第三巻、1976年、246ページ。

第4表 水稻生産力における滋賀県の  
全国的位 置 (単位 kg)

	滋 賀 県		全国の10a 当り収量
	順 位	10a 当り 収 量	
昭和 1	3	344	272
2	2	376	301
3	3	341	291
4	4	349	289
5	14	348	318
6	4	322	262
7	5	347	286
8	8	394	345
9	5	322	253
10	6	341	276
11	10	363	332
12	5	358	321
13	8	350	316
14	10	373	333

(出所) 滋賀県編『滋賀県史・昭和編』第二巻、  
1974年、p.274。

を無惨にも崩壊させることになる。滋賀県における恐慌の影響は、次にみるように、きびしく打撃的であった。それゆえ、滋賀県は農村救済策を機敏に、かつ熱心に遂行した。時局匡救事業の提案に際して述べた次の伊藤武彦滋賀県知事の言葉が、その全てを物語っていた—「県下一斉つるはしの響きが起こるように」。<sup>11)</sup>

滋賀県を素材とした理由が、ここにある。

10) 1929(昭和4)年度では、米が農産物総額の69.6%、蕎麦が9.6%で両者を合わせると、およそ79%になる(滋賀県編『昭和4年滋賀県統計全書』386ページを参照)。

11) この言葉は、伊藤武彦滋賀県知事の談話として、臨時滋賀県会を明日にひかえた1932年9月18日の『大阪朝日新聞』滋賀版に載ったものである。知事は言う。

「本年の事業費がなお約百万円も残っているから、今回の追加予算(臨時県会で決定される予定の165万9794円の時局匡救事業費をさす)を加えると、300万円以上の大事業を行うのだから、農村は相当潤うと信じる。又、事業は政府の方針もあり、地方に現金を得させる目的で早く着手しなければならず、県は予め市町村長会を開き方針を伝え、県下一斉につるはしの響きが起こるように準備した。」「( ) 及び・点は引用者」

はいえ、比較的高い農業生産力に支えられながら、農業就業者が県下就業者数の圧倒的部分を占め、全国に比しても、その割合は極めて高かった。農産物では、在村型の中小規模地主制のもとに、主要部分を「米」と「蕎麦」が占め、両者を合わせると、農産物総額の約80%<sup>10)</sup>にのぼった。滋賀県の場合も、地域的な特殊性は滞びながら、明治以来の伝統的な日本農業の特徴である「米と蕎麦の経済構造」があらわれていたのである。

しかし、1930(昭和5)年に襲った昭和農業恐慌は、この経済構造

## 2 昭和恐慌下における滋賀県農村の状態

昭和恐慌が滋賀県の農村経済に与えたインパクトを、まず、「米」についてみることにしよう。滋賀県の場合には、等外移出米が1928～32年の5年間平均で、総生産量の43.6%を占めていた。そのため、1925（大正14）年の米価を100とした時の1931（昭和6）年の米価57への暴落は、県下の農家に大きな打撃を与えずにはおかなかった。他方「繭」についても、1925年の春夏秋の平均繭価はキログラム当り2円38銭であったものが、1934（昭和9）年には91銭へと半額以下に急落するありさまは、農家にとって大変な痛手であったことは言うまでもない。

その結果として、農村経済の窮乏を明確に示すものに、農家負債の累積がある。1932（昭和7）年の新聞に<sup>12)</sup>、滋賀県農会による県下農家負債の調査結果が載った。信用組合132、頼母子講134、貸金業者58、一般個人貸132の調査を基礎にして推定されたもので、第5表がそれである。表によると、農家の負債総額は6千9万1千円にのぼり、農家1戸当りにすると473円になる。1932年当時、1日当りの農業賃金は男子82銭、女子61銭であった<sup>13)</sup>から、473円の借金を返済しようと思えば、一家の主人が雇われ農作業に1年半以上も、飲まず食わずで働かなければならない計算になる。いかに負債が農家に重くのしかかっていたかは、想像に難くない。まさに、「窮乏の農村」の姿である。

第5表 農家負債（単位：1000円）

	負債金額
信用組合	24,438
頼母子講	15,648
貸金業者	2,960
一般個人貸	4,848
農工銀行	7,327
普通銀行	4,320
無益会社	550
総 額	60,091

（注）『大阪朝日新聞』滋賀版（1932年8月26日）より作成。

戦前の地主的土地所有を動揺させた小作

争議が、昭和恐慌期に急増してくるのは、こうした状況下においてである。第一次大戦後に台頭してきた小作争議は、昭和に入り農業恐慌の深刻化とかさな

12) 『大阪朝日新聞』滋賀版、1932年8月26日。

13) 梅村又次『賃金、雇用、農業』大明堂、1963年、193ページ。

って、いっそう激化することとなった。

滋賀県では、1923（大正12）年に争議件数、参加人員などが急激に増加したが、その後、1929（昭和4）年まで減少を示していた。しかし、第6表にみるように、1930（昭和5）年から再び増加傾向をみせ、同年にはすでに前年と比較して、争議件数で約2倍、参加人員および関係地面積でほぼ3倍以上に増

第6表 小作争議の発生件数推移

	争議件数	参 加 人 員		関 係 地 反 別
		地 主	小 作 人	
1920（大9）年	1件	11人	26人	3.3町
1921（大10）年	—	—	—	—
1922（大11）年	2	19	69	17.0
1923（大12）年	57	979	3,028	2,707.0
1924（大13）年	18	358	1,079	869.0
1925（大14）年	22	450	1,744	1,810.0
1926（大15）年	34	674	1,925	1,348.5
1927（昭2）年	17	187	466	252.0
1928（昭3）年	30	560	1,663	1,262.2
1929（昭4）年	24	155	519	338.5
1930（昭5）年	44	535	1,991	1,253.5
1931（昭6）年	45	383	1,307	791.2
1932（昭7）年	63	826	2,688	1,410.7
1933（昭8）年	37	379	890	495.9
1934（昭9）年	214	3,569	9,069	7,451.1
1935（昭10）年	104	1,283	4,155	3,134.7
1936（昭11）年	60	457	1,577	1,271.0
1937（昭12）年	65	356	1,499	868.1

（注）滋賀県編『滋賀県史・昭和編』第5巻，1981年，p.129より作成。

加した。とくに、1932（昭和7）年と1934（昭和9）年の増加がめざましく、1934年には戦前のピークを示し、争議の発生件数214件、参加人員は地主、小作を含め1万2638人、関係田畑面積7451町歩に達している。

昭和恐慌の県下農村経済への破壊的な影響と、この惨状を目の当りにして頻

発する小作争議。滋賀県において、時局匡救事業が実施され始めるのは、こうした事態の下でのことであった。

### 3 滋賀県における時局匡救事業の展開

時局匡救事業の実施が決定された中央での第63臨時議会から、まだ1ヶ月もたたない1932年9月19日、滋賀県では臨時県会が開催された。「全県民の待望裡に臨時県会幕開く」と題した翌日の新聞<sup>14)</sup>は、前書きで議会の異常な緊迫迫りを、つぎのように伝えている。

「時局匡救の前奏曲！ 臨時議会は19日に招集された。今後6ヶ月の間に約165万9千円の巨額な金を地方にバラまく方法を審議することとして、この日、重責を意識し議員は総出席。その面上には緊張の色現われ、傍聴人も早朝より詰めかけて傍聴席は満員。議場は息づまる興奮を見せて、まさに非常時県会に相応しい情景を展開した。」

一方、時局匡救事業の開始をつげる、このはなばなしい記事から目を左下に落とすと、そこには、「満州事変一周年を祝う記念大講演会」と書かれた記事が目についた。この講演会の模様を報じた新聞は、会場の大津市県公会堂が超満員で身動きもできず、空前の盛況となったこと、また聴衆は講師の熱弁にただ酔うばかりであった、と述べている。時局匡救事業は事実上、軍事費の膨張により、2年後の1934（昭和9）年度をもって打ち切られるが、同一紙面に載ったこの二つの記事は、皮肉にも、時局匡救事業の行く末を暗示していたかのようである。

それはともかく、臨時滋賀県会は追加予算として、時局匡救予算総額165万9794円の計上を行なった。うち国庫補助金・補給金は112万円、県債27万円、合わせて139万円が税外収入で、これが予算総額の83.7%を占めた。この予算案に対して、民政党議員から減税のともなっていないことへの不満が出たものの、結局、満場一致無修正で可決された。

14) 『大阪朝日新聞』滋賀版、1932年9月20日。

この時、決定された1932（昭和7）年度追加予算額の内訳、ならびに種別を第7表に示す。表をみると、予算割当ての最も多い農村振興土木事業は内務省所管に、農業土木事業は農林省所管にと、それぞれ違いはあるが、いずれも救農土木事業を主体として、窮乏する農民を土木関係事業に雇用し、賃金を稼得せしめようとするものであった。

第7表 臨時県会議決時局匡救予算一覧

（単位：円）

種 別	予算額	財 源						
		雑収入	国庫補助	寄付金	負担金	県 債	県 費	計
農村振興土木事業費	840,723	209	554,050	30,000	21,156	232,500	2,808	840,723
農 業 土 木 事 業 費	459,764	35	414,017	16,870	—	15,000	13,842	459,764
都市失業応急事業費	44,337	—	10,000	12,680	—	21,500	157	44,337
地方改善応急事業費	51,000	—	51,000	—	—	—	—	51,000
国庫補助ニ依ル応急事業費	116,961	—	90,969	—	—	—	25,992	116,961
県独自応急事業費	147,009	244	—	17,750	—	—	129,259	147,009
合 計	1,659,794	488	1,120,036	77,300	21,156	269,000	172,058	1,659,794

（注）滋賀県編『時局匡救対策及事業概要』1932年12月、p-111-113より作成。

滋賀県の時局匡救事業費は、翌年の1933（昭和8）年にはさらに増加し、184万3千円にのぼったが、1934（昭和9）年には前年度の半額以下の88万3千円に削減された。以降の農村対策は、経済更生運動を中心とする自力更生方式が主流を占める。結局、1932年から34年の3ケ年で、滋賀県の時局匡救事業費は総額438万3794円となるが、この額は当時の年間県予算総額にほぼ匹敵する膨大なものであった。

「県下一斉つるはしの響きが起こるように」という知事の号令のもと、滋賀県が巨額の資金を散布し、総力をあげ県下全域にわたって実施した時局匡救事業が、果たして、県の財政構造にどのような影響を与えたのであろうか。

#### IV 時局匡救事業による地方財政の再編成——その論理構造と特徴

##### 1 「救済」から「統制」へ

農村救済を求める陳情請願の大運動が、全国的に捲き起こされるなか、中央において第63臨時議会が開催されたのは、1932（昭和7）年8月23日のことであった。あたかも、昭和恐慌勃発から2年を経て、わが国の農村が窮乏のどん底にあえいでいた時期である。

議会は、時局匡救事業をはじめ農家負債整理、米価維持および農村庶民金融の拡充等を内容とする時局匡救対策をかけたため、別名「匡救議会」と呼ばれた。これらの救済対策のなかで根幹に位置していたのは、言うまでもなく救農土木事業を中心とする時局匡救事業である。事業予算は金輸出再禁止後の積極的財政政策のもとで、1932年から向こう3年間の継続費として支出されることになった。

臨時議会の席上、予算報告に立った高橋是清蔵相の説明<sup>15)</sup>によると、(一) 国家予算から6億円、(二) 政府の低利資金融通による地方の事業費が2億円、(三) 大蔵省預金部資金による融資8億円、合計16億円にのぼる事業規模を予定していた。しかし、実際には軍事費の膨張などにより、1934（昭和9）年度の時局匡救事業関係予算は縮減され、この年かぎりでは打ち切られたため、結局、事業費総額は8億6千万円にとどまることになる。それでもこの額は、当時の年間国家予算の半分に相当する巨額なものであった。

時局匡救事業は後にみるように、行政—財政—金融の三者が、相互に密接に関連し合う政策を通じて遂行されたが、それは同時に、地方財政の官僚主義的中央集権化を強化・再編する過程でもあった。

しかし、単なる官治性や中央集権性の強化というのであれば、すでに藤田武夫氏が指摘されたように、府県制および市町村制が施行された明治期からの日本地方財政の特質である。私がここで、時局匡救事業による地方財政の官僚主

15) 『第63回帝国議会衆議院議事速記録第三号』（「官報」号外、1932年8月26日）。



義的中央集権化を問題とするのは、昭和恐慌以前の地方財政のそれとの段階的差異を強調したかったからに外ならない。この質的ともいえる変化は、どこに求められるのであろうか。

1929年に勃発した世界大恐慌は、国家をして地域経済を管理統制することなしには、資本主義体制の存立そのものが問題となる危機にまで高めた。わが国の昭和農業恐慌を克服すべく、数々の農村救済政策が強力に推しすすめられたのは、こうした理由からであった。当時、わが国の行政当局者は、社会主義思想が窮乏した農村をとらえることによって、地主制を崩し天皇制国家の動揺につながることをなによりも怖れた。支配機構の維持——この目的のためには、恐慌で壊滅的打撃を受けた農村を建て直すことこそが、国家にとって死活問題であった。農村救済の性格は、すでにこの時点から決まっていたのである。

救済には二つの道がある。一方は、農村に存在する潜在的な発展条件を掘り起こすために、手をさしのべる道。他方は、農村内部の事情にはおかまいなしに、外から応急的に手当をする道。不幸にも後者が選択された場合には、中央集権性を強め、国家と地方にまたがる官僚機構の発展をもたさずにはおかないであろう。とすれば、農村の「救済」は容易に「統制」へと転換する。

もっとも、当時の農村救済が全て、はじめから統制への指向をもって取り組まれたと言っているのではない。しかし、日本の進路を規定する激動の内外情勢は、農村救済を単なる救済に終わらせるものではなかった。まさに、「一方で恐慌下の農村と中小企業の窮乏、他方で軍需産業としてなお一層の飛躍を示そうとする独占資本と、これに結びついた満州事変以来の国際政局の不安を背景として急速に増大する軍部の圧力、これらの諸条件は井上蔵相の緊縮財政と産業合理化政策を阻止した要因であり、また井上財政にとって替った高橋蔵相のおかれた環境である。」<sup>16)</sup>

以上を念頭におきつつ、滋賀県における時局匡救事業の展開にともなう財政支出が、県下の行財政構造に与えた変化を分析しよう。

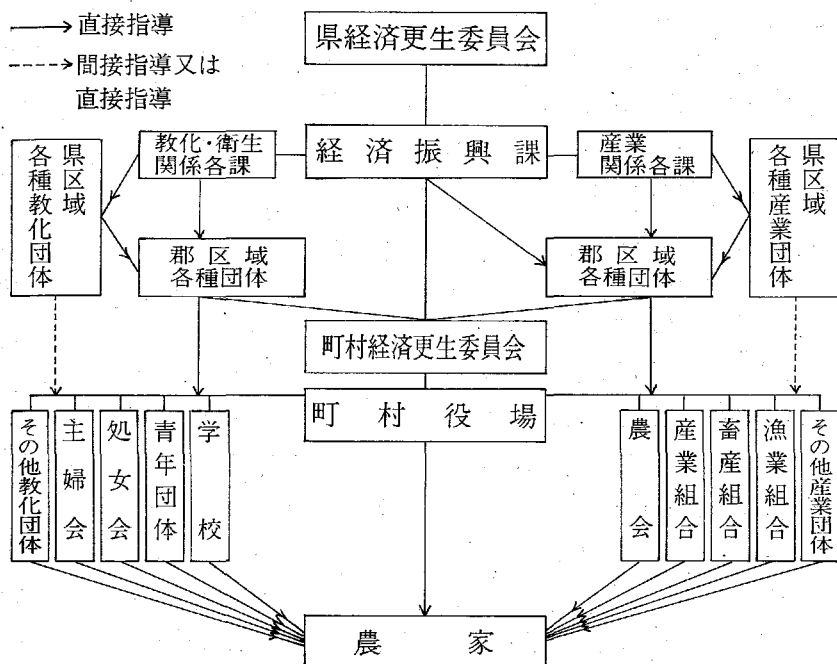
16) 島恭彦『大蔵大臣』岩波書店、1949年、115～116ページ。

## 2 滋賀県における行政機構の再編成と、その特徴について

## (1) 時局匡救事業の「申し子」

第1図をみられたい。これは、滋賀県の経済更生計画の実行に関する指導組織を示したものである。救農土木事業と並ぶ時局匡救事業の二本柱の一つであった経済更生運動は、この組織機構によって遂行された。経済更生運動が農村におけるファシズム運動の基盤を提供し、戦時統制の推進力として展開していく様子を、克明に分析した文献は少なくない<sup>17)</sup>。しかし、その大部分は、町村

第1図 経済更生運動の組織機構



(出所) 平田豊造「滋賀経済更生計画の概要」農村文化協会編『農政研究』第12巻第6号、1933年、p.73。

17) さしあたり、以下の文献を参照のこと。

森武磨「日本ファシズムの形成と農村経済更生運動」『歴史学研究』1971年別冊特集、同「戦時下農村の構造変化」『日本歴史』20巻、岩波書店、1976年。中村正則「経済更生運動と農村統」

レベルでの更生運動と農村構造の再編成にかかわったものである。私はこの貴重な成果にたって、これまで研究の手薄であった府県レベルの行政機構を取りあげる。まずは、県政機構がどのように編成され、それが、いかなる特徴をもったのが分析の対象となる。

第1図は滋賀県における経済更生運動の組織図であるから、図の最上位に県経済更生委員会が位置しているのは当然である。本委員会は、1932（昭和7）年10月6日に発せられた農林省訓令にもとづき、同年11月17日県内務部長を会長として、委員20名で組織されたものである。

では、この委員会の下にある経済振興課とは何であろうか。

経済振興課はあたかも、郡および市町村の各団体の上位にあって、県の関係諸機関を結びつける中心機関に位置し、経済更生運動を指導する県行政機構の中軸であるかのように見える。確かにそうにはちがいないが、実は同課の仕事はそれだけではない。もっと広汎な範囲の業務を包括するものであった。以下が経済振興課の分掌事項である。

「(一) 経済更生計画に関する事項 (二) 農家経済改善に関する事項 (三) 販売斡旋及販路拡張に関する事項 (四) 副業奨励に関する事項 (五) 産業組合及農業倉庫に関する事項 (六) 小作に関する事項 (七) 自作農創設維持に関する事項 (八) 負債整理に関する事項 (九) 中小商工業者金融及損出補償に関する事項 (十) 政府供給資金に関する事項 (十一) 時局匡救事務の連絡統制に関する事項等の事務を分掌し以て指導督励の中心たらしむ。」<sup>18)</sup>

以上みるように経済振興課の業務は、恐慌対策としてこの期に出された時局匡救事業の経済更生運動をはじめとする、農村救済政策の大部分を含んでいる。このことから、同課新設の契機が、1ヶ月前の1932年9月19日臨時滋賀県会における時局匡救事業の提起であったことがわかる。経済振興課の新設を伝えた

〔合一長野県小県郡浦里村の場合〕 東京大学社会科学研究所編『昭和恐慌』東京大学出版会、1978年。高橋泰隆「日本ファシズムと農村経済更生運動の展開—昭和期『救農』政策についての考察—」『土地制度史学』第65号、1974年。

18) 平田豊造「滋賀県経済更生計画の概要」『農政研究』第12巻6号、1933年、73ページ。

新聞<sup>19)</sup>は、「時局の生んだ経済振興課」と題して、つぎのように報じた。

「新設の経済振興課は、三樹内務部長自ら采配を選び、上原専任事務官、小暮主席属の堂々たる顔触れで、過日の臨時県会の結果設けられた県物産販売幹旋所は同課の所管になり、県下の農商工すべて産業方面の振興を事務とするため、従来の農務課と商工水産課の事務はすこぶる縮小され、県庁内における最も重要な課となった。」

昭和恐慌の農村救済事業のための経済振興課が生まれるやいなや、「県庁内における最も重要な課となった」ところに、この課の意義と恐慌が与えた衝撃の深さを知ることができる。

経済振興課が昭和初期の県政機構のなかで、どういう位置にあったのかを示したのが第2図である。点線で表わしたのは、新たに設けられたという印であり、その横の数字は新設の年月日を示す。

当時、滋賀県政機構は知事官房以外に、内務部、学務部そして警察部と、三部制をとっていた。経済振興課は1932年11月14日に、時局匡救事業および時局匡救事務を統轄する中心機関として新設された。これに先だつ半年前には、耕地課も設けられている。同課は恐慌対策のための農業振興を目的に、耕地整理を主要な仕事として時局匡救事業にかかわった。

しかし、ここで注目すべきことは次の点である。すなわち、昭和恐慌対策として行われたこれら1932（昭和7）年の機構改革は、滋賀県の県政機構が中央集権的官僚機構に編成されていく一層の発展過程のなかで起ったという事実である。この「昭和7年度改革」を規定した基礎過程は、つぎの三点であった。

第一に、府県の強化と国政委任事務の増大。

第二に、政党政治の終焉にともなう、県会の中央集権化および官僚主義化の進展。

第三に、警察機構の整備強化——特高警察の設置。

つぎに以上の三点について順次みておこう。

19) 『大阪朝日新聞』滋賀版、1932年10月20日。



## (2) 府県の強化と国政委任事務の増大

大正デモクラシーの挫折の後、国家がとった新たな地方支配の政策として、府県を強化することがめざされた。

1926（大正15）年の郡役所の廃止は、大正デモクラシー運動<sup>20)</sup>の最も輝いた成果の一つであった。当時、郡制は地主と天皇制地方官僚が農村を支配するための中間機関として、重要な拠点となっていた。それだけに、大正デモクラシー運動による郡制および郡役所の廃止は、農村の支配機構の一角を掘り崩したことを意味する。

しかし、郡役所の廃止は必ずしも、地方自治の発展を保証するものではなかった。国家は郡役所に代わる町村の指導監督力の強化を、府県に期待した。「府県は国の地方支配機関として、都市と農村の調整者、とりわけ郡にかわる農村秩序の維持者として強化された」<sup>21)</sup>のである。

こうした地位に立った府県の役割は、金融恐慌と、それにつづく昭和恐慌によって一層増大した。特に、「経済恐慌以後、諸社会政策関係法や衛生関係法が公布され、各種の時局匡救事業が行なわれたために、国政事務はますます増加し、その事務費は、いよいよ地方経費において大きな割合を占めることになった」<sup>22)</sup>のである。

昭和恐慌の救済事業は、府県事務のうちで国政委任事務を増大させ、タテわり行政による国家の地方に対する官僚統制を一層強化させることになった。県政機構の改革をもたらした大きな原因は、この国政委任事務の増大にあった。

20) 明治地方自治性の原型の破綻とその修正の必要性は、社会経済構造の変化を基底とする、この期の大正デモクラシー運動によってよびおこされたものである。その主な改革目標は、①両税委譲、②普通選挙制度の実現、③郡制、郡役所の廃止、④知事公選、などであった。両税委譲（国政たる地租と営業税を地方の独立税として委譲する）は実現されなかったが、普通選挙制度については、1925年3月、護憲三派内閣のもとで、男子普通選挙を規定した選挙法改正法案が議会を通過した。また、1921年に郡制が、つづいて1926年には郡役所が廃止をされる。しかし、知事公選は遂に実現されず、「戦後改革」を待たなければならなかった。

21) 宮本憲一「明治大正期の町村合併政策」島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣、1958年、158ページ。

22) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第14巻「地方財政」東洋経済新報社、1954年、157ページ。

(3) 政党政治の終焉にともなう、県会の中央集権化および官僚主義化の進展  
戦前最後の政党内閣であった犬養毅政友会内閣が、1932年5・15事件で倒れる頃から、徐々に、「党略の是正」をかかげる軍部に呼応して、新官僚または革新官僚と呼ばれる勢力の台頭がめざましくなってきた。内務官僚内での彼らの力はますます増大し、官僚の政党離れは進むいっぽうであった。そのため、政友会と民政党、この両党によるはなばなしい政争は、府県会においても影をひそめはじめる。

このような状況のなかで、政党内閣制の崩壊後、最初の滋賀県知事に任命された伊藤武彦が赴任したのは、1932年6月のことであった。伊藤知事は、ともかく政治色を表に出さず、「中立」的な官僚としての立場を堅持しようと努めた。『滋賀県史』は述べている。「事実、この時期から太平洋戦争終結までの期間の地方政治は、知事の個性や地方政党の特色の反映する余地は少なく、県予算の規模も内容も、ほとんど政府の指示のままに従うことが多かった。」<sup>23)</sup>

大正以来、国政に対する政党の影響力が強まるにつれて、顕著になってきた知事の政党化現象も、ここにピリオドがうたれた。滋賀県では、かつて浜口雄幸民政党内閣のもとで任命された田寺俊信知事と、県会多数派の政友会とののはなばなしい対決の一コマは、今はむかしの語り草になってしまった。

かつて、原敬政友会内閣のもとで、滋賀県に着任した堀田義次郎知事以来、県政を党勢拡大の道具に使うという弊害はなくなったものの、今では、中央政府に忠実に従う県会の姿だけが残った。ここまでくれば、近衛新体制運動、政党解散、そして大政翼賛会への道は、わずかに一歩であった。

#### (4) 警察機構の整備強化——特高警察の設置

時局匡救事業の実施にともなう、「昭和7年度改革」以前の滋賀県政機構の変化について、『滋賀県史』はつぎのように述べている。

「昭和初期の県政機構は……要約すると、昭和7年の5.15事件頃までは、

23) 滋賀県編『滋賀県史・昭和編』第二巻、1974年、22ページ。

あまり大きな改革は加えられていない。ただ、警察部に2年4月1日に刑事課、3年7月4日特高課、4年8月1日に健康保険課がそれぞれ新設されたというように、警察部の拡充だけが目立っている。』<sup>24)</sup>

昭和2年の刑事課の新設は、金融恐慌時の不況にともなう犯罪に対処するためのものである。さらに、昭和3年の特高課の新設は、3・15共産党大検挙の後をうけた処置であり、内務省で「赤化防止」のため警保局保安課の統轄の下に、全国的な特別高等警察組織がつくられた結果である。この特高警察が、左翼弾圧の中心機関になったことは言うまでもない。

県政機構の「昭和7年度改革」に先だって、こうした警察機構の再編強化がおこなわれたという事実は、特に銘記されなければならない。

#### (5) 経済振興課——その後の改革、企画課から統制課へ

以上が、昭和恐慌対策のために行なわれた県政機構の、「昭和7年度改革」を規定した三点の基礎過程である。ところで、「昭和7年度改革」によって誕生した時局匡救事業の「申し子」＝経済振興課は、その後、いかなる軌跡をたどったのであろうか。

すでに前掲第1図でみたように、時局匡救事業には県政機関の各課が、こぞって参加しているが、その中心はなんといっても経済振興課、土木課、耕地課であった。このため、救農土木事業費が大きく削られることが決まった翌年から、土木課と耕地課は規模の縮小を余儀なくされた。だがこの2課は、ともかく戦後改革の再編成期まで存続する。

一方、経済振興課は、1935（昭和10）年1月18日の地方官制改正による内務部の廃止にともなって、新設された経済部に移った後、ますます進展する経済更生運動の推進母体として、1937（昭和12）年まで存在しつづけた。しかし同年7月23日、ついに経済振興課は廃止され、新たに企画課と産業組合課が新設されたのである。

24) 滋賀県編『滋賀県史・昭和編』第二巻、1974年、20ページ。



これによって、従来の経済振興課の関係者は全部、産業組合課勤務となった。また、企画課は「産業経済の企画統制、産業諸般の調査研究、経済部各課の連絡などを行なう」<sup>25)</sup>ものとして誕生した。経済部のうちで、かつて経済振興課が占めていた中心機関としての位置に、企画課がすわった。しかし、この時の企画課の役割は、経済の「振興」ではなく、企画「統制」であった。

経済「統制」が、その全容をあらわすのは三年後の1940(昭和15)年11月1日のことである。「県経済部機構の新体制が断行され、11月1日から実施をみた米、木炭その他物資の需給調節の重要性にかんがみ、従来の企画課および産業組合課を改組し、新に経済統制課の一課を設ける。」<sup>26)</sup>

こうして、経済振興課、企画課をへて、物資統制事務全般を統合する、文字通りの経済統制課が誕生したのである。

(未完)

25) 『大阪朝日新聞』滋賀版、1937年7月24日。

26) 『大阪朝日新聞』滋賀版、1940年11月2日。